



## **TRANSFORMACJA MIENIA SKARBU PAŃSTWA W KONTEKŚCIE AKTUALNYCH PRZEPISÓW PRAWA**

*Anna Przewięźlikowska*  
*AGH Akademia Górniczo-Hutnicza*

### **TRANSFORMATION OF THE PROPERTY OF THE STATE TREASURY IN THE CONTEXT OF CURRENT PROVISIONS OF LAW**

#### *Streszczenie*

Od 1990 roku nastąpiły w Polsce zmiany, które zapoczątkowały proces transformacji mienia Skarbu Państwa. Przedmiotowa transformacja dotyczyła nabycia, przekształcenia lub przekazania praw majątkowych do nieruchomości państwowych innym podmiotom. Istota zachodzących przemian, odnośnie własności nieruchomości, sprowadzała się do realizacji podstawowych postulatów:

- odstąpienie od zasady niepodzielności mienia Skarbu Państwa,
- dokonanie wyraźnego określenia podmiotu, któremu przysługuje mienie,
- ograniczenie możliwości administracyjnego ingerowania w obrocie nieruchomościami.

Wymienione założenia wskazały kierunek reformy systemu prawnego. Konstytucyjnie umocnione zostało prawo własności. Nadano gminom osobowość prawną i wprowadzono nową kategorię mienia – mienie komunalne. Przedmiotowa transformacja realizowana była w różnych postępowaniach, jak: komunalizacja, uwłaszczenie, nabywanie nieruchomości przez Agencję Własności Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, przekazywanie mienia powiatom oraz województwom.

Równoległe z procesami transformacji mienia następowały zwroty nieruchomości zbędnych na cele, na które zostały wywłaszczone oraz

następowała rewindykacja majątków kościelnych osób prawnych. Bardzo ważnym zagadnieniem są roszczenia stron o zwrot majątków ziemskich, przejętych na rzecz Skarbu Państwa, w wyniku realizacji dekretu o przeprowadzeniu Reformy Rolnej oraz roszczenia stron za nieruchomości pozostawione poza granicami państwa polskiego (tzw. mienie zabużańskie). Wciąż aktualnym problemem jest stwierdzenie własności dróg publicznych. Dla dróg takich do dnia dzisiejszego dokonywane są bowiem regulacje stanu prawnego. Takie regulacje na terenach południowych często powiązane są z rozdzielaniem ciał hipotecznych (np. zbiornik wodny „Świnna Poręba”).

W związku z jubileuszem zachodzących przemian, w opracowaniu zostaną przeanalizowane przepisy prawne dotyczące transformacji mienia Skarbu Państwa na przestrzeni ostatnich 25 lat. Przepisy te bowiem uległy radykalnie zmianom po wejściu Polski do UE. W części praktycznej dokonana zostanie analiza stanu obecnego – pozytywnych, ale również negatywnych konsekwencji dokonanych zmian.

**Słowa kluczowe:** mienie Skarbu Państwa, komunalizacja, uwłaszczenie, prywatyzacja

### *Abstract*

*Starting in 1990, Poland faced the changes which initiated the process of transformation of the property owned by the State Treasury. This transformation related to the acquisition, conversion or transfer of property rights to the State-owned real estate to other entities. The essence of these changes, regarding real estate ownership, involved the implementation of the following basic assumptions:*

- *derogating from the principle of the indivisibility of the property owned by the State Treasury,*
- *clear identification of the entity entitled to the property,*
- *limiting the possibility of an administrative intervention in real estate transactions.*

*These assumptions specified the direction of the reform of the legal system. Property rights were constitutionally strengthened. Municipalities were given legal personality and a new category of property was introduced – municipal property. The subject transformation was carried out in various proceedings, such as municipalization, enfranchisement, acquisition of real estate by the Agency of Agricultural Property of the State Treasury, transfer of property to counties and provinces.*

*Simultaneously with these transformation processes, there were returns of the real properties which proved unnecessary for the purposes for which they were expropriated, as well as restitution of religious property*

*from legal persons. A very important issue are claims for restitution of the estates acquired for the benefit of the State Treasury as a result of the Decree on the Agrarian Reform and claims of the parties for the property left outside the Polish state borders (i.e. property beyond the Bug River). Another significant problem is determining the ownership of public roads. For the roads, the regulations of their legal status are being carried out to this day. Such regulations in the southern areas are often associated with the separation of mortgage bodies (for example reservoir „Świnna Poręba”).*

*Due to the anniversary of the occurring changes, the study will analyze the legal provisions related to the transformation of the property of the State Treasury over the past 25 years. These regulations were, in fact, subject to radical changes after the Polish accession to the European Union. The summary will analyze the status quo – positive, but also negative consequences of these changes.*

**Keywords:** *property of the State Treasury, municipalization, affranchisement, privatization*

## WPROWADZENIE

Transformacją mienia Skarbu Państwa było nabycie, przekształcenie lub przekazanie praw majątkowych do nieruchomości innym osobom prawnym, które to prawa do 1990 roku przysługiwały Skarbowi Państwa.

Istota zachodzących przemian odnośnie własności nieruchomości sprowadzała się do realizacji następujących podstawowych postulatów:

- odstąpienie od zasady niepodzielności mienia Skarbu Państwa
- dokonanie wyraźnego określenia podmiotu, któremu przysługuje mienie
- ograniczenie możliwości administracyjnego ingerowania w obrocie nieruchomościami (Billewicz, Bryś, Ławrynkiewicz 1998), (Brożyna, Ławrynkiewicz, Bryś).

Wymienione założenia wskazały kierunek reformy systemu prawnego. Konstytucyjnie umocnione zostało prawo własności. Nadano Gminom osobowość prawną i wprowadzono nową kategorię mienia – mienie komunalne (Konstytucja RP 1997), (Ustawa 1990 a, b).

Przedmiotowa transformacja realizowana była w następujących postępowaniach:

- komunalizacja
- uwłaszczenie
- przekazywanie AWRSP nieruchomości rolnych SP
- przekazywanie mienia Powiatom
- przekazywanie mienia na własność Województw.

Równolegle z procesami transformacji mienia następowały zwroty nieruchomości zbędnych na cele, na które zostały wywłaszczone oraz występowała rewindykacja majątków kościelnych osób prawnych.

Bardzo ważnym zagadnieniem były roszczenia stron o zwrot majątków ziemskich, przejętych na rzecz Skarbu Państwa w wyniku realizacji dekretu o przeprowadzeniu Reformy Rolnej (Dekret 1944) oraz roszczenia stron za nieruchomości pozostawione poza granicami państwa polskiego (tzw. mienie zabużańskie). Ważnym również problemem jest stwierdzanie własności dróg publicznych, które do dnia dzisiejszego często wymagają regulacji stanu prawnego, o czym również mówią (Gdesz, Trembecka 2011), (Buśko, Bydłosz, Dawidowicz, Gross, Kwartnik-Pruc, Pietrzak, Przewięźlikowska, Trzczińska, Żróbek-Różańska, Żróbek 2014).

Omawiana tematyka jest obecnie poruszana przez niektórych autorów w kontekście modernizacji ewidencji gruntów i budynków (Mika, Siejka 2015), (Balawejder, Buśko, Cellmer, Juchniewicz-Piotrowska, Leń, Mika, Szczepankowska, Wójciak, Wójcik-Leń, Żróbek 2015), (Akińcza, Bieda, Buśko, Hannibal, Hanus, Hycner, Krzyżek, Kwartnik-Pruc, Łuczyński, Przewięźlikowska 2015).

## ZMIANY PO 1980 ROKU

Od lat 80-tych w Polsce zmieniło się podejście do prawa własności (Konstytucja RP 1997). Powstała nowa forma własności: mienie komunalne (rysunek 1). Własność jest zagwarantowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 21 ust. 1 i 2:

*„Rzeczypospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”; „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.*

## KOMUNALIZACJA

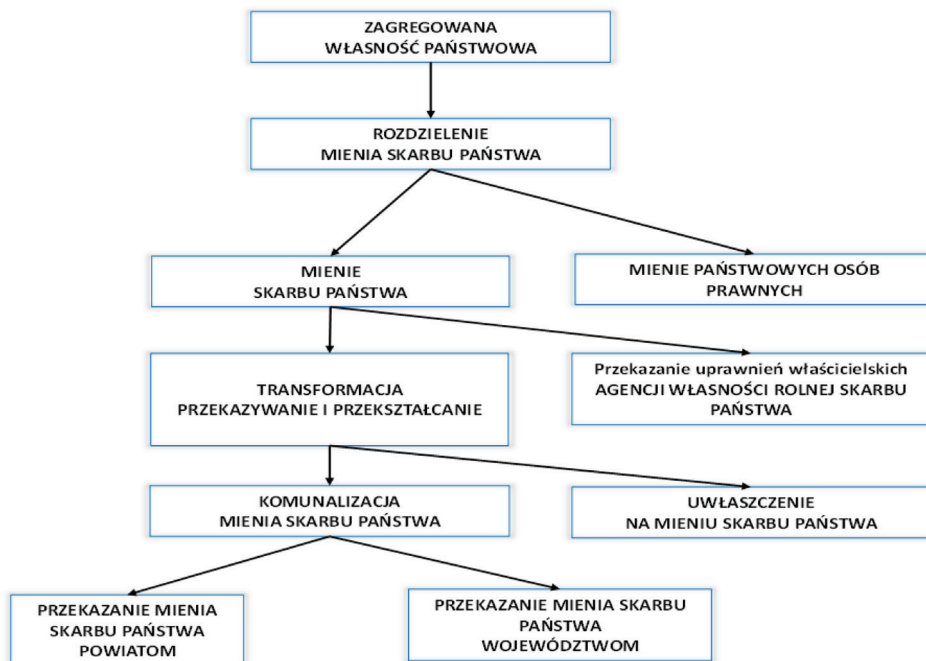
Komunalizacja to nabycie przez gminy mienia Skarbu Państwa z mocy prawa i na wniosek. W dniu 27 maja 1990 roku wprowadzono nowy ustrój gmin na mocy tzw. ustaw samorządowych:

- z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Ustawa 1990 a),
- z dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Ustawa 1990 b).

Decyzje stwierdzające nabycie mienia przez gminy wydawał Wojewoda. Nabycie mienia przez gminy z mocy prawa następowało z dniem 27 maja 1990 roku. Od decyzji Wojewody przysługiwało odwołanie do Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej w Warszawie.

Natomiast komunalizacji nie podlegało mienie ogólnonarodowe (państwowe), jeżeli korzystały z niego między innymi przedstawicielstwa dyplomatyczne

i urzędy konsularne państw obcych oraz Kościoł Katolicki, inne kościoły oraz związki wyznaniowe.



**Rysunek 1.** Schemat rozdzielania, przekazywania i przekształcania części mienia Skarbu Państwa; Opracowanie własne, na podstawie (Brożyna, Ławrynkiewicz, Bryś)

**Figure 1.** Scheme of division, transfer and conversion of the parts of the property owned by the State Treasury

## PROBLEMATYKA KOMUNALIZACJI GRUNTÓW POKRYTYCH WODAMI

Grunty pokryte wodami powierzchniowymi miały swoją kwalifikację prawną, gdyż w zależności od tego czy są pokryte wodami przepływowymi czy stojącymi były zaliczone jako przedmiot własności przynależny do określonych podmiotów – art. 10, 12, 14, 15 (Ustawa 2001).

Za wody stojące uważa się wody w:

- studniach
- stawach
- oczkach wodnych
- jeziorach o wodach zamkniętych.

Za wody powierzchniowe płynące uważa się wody w:

- rzekach
- strumykach
- potokach
- ruczajach
- rowach
- zalewach
- w jeziorach, do których dopływ i odpływ został wytworzony siłami natury.

Stąd wypływa oczywisty wniosek, że grunty pokryte wodami płynącymi nie mogą być własnością osób fizycznych i prawnych, a więc nie mogły też być własnością komunalną, co oznacza, że grunty pokryte takimi wodami nie podlegały komunalizacji.

## UWŁASZCZENIE PAŃSTWOWYCH I INNYCH OSÓB PRAWNYCH

Uwłaszczeniem państwowych i innych osób prawnych jest przekształcenie posiadanego prawa zarządu do nieruchomości w prawo użytkowania wieczystego gruntów i własności położonych na tych gruntach budynków i innych urządzeń oraz lokali.

Uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych nastąpiło z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 roku, na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Ustawa 1990 c).

Fakt uwłaszczenia potwierdzany był decyzjami Wojewody, jeżeli uwłaszczenie następowało w stosunku do nieruchomości państwowych lub decyzjami zarządów gmin, jeżeli uwłaszczenie następowało dla nieruchomości komunalnych. Za nabycie własności budynków uwłaszczone osoby prawne musiały zapłacić należność równą ich wartości, jeżeli nie budowały lub nie nabyły tych budynków ze środków własnych.

Szczególny tryb uwłaszczenia, nie wymagający decyzji Wojewody, zastosowany został do wyższych uczelni i jednostek badawczo – rozwojowych. Jednostki te zwolniono również z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. Zasady uwłaszczenia wyższych uczelni określone były w art. 182 ustawy z dnia 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym, a dla jednostek badawczo – rozwojowych w art. 64 ustawy z dnia 25 lipca 1985 roku o jednostkach badawczo – rozwojowych.

## **PRZEKAZYWANIE NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH, STANOWIĄCYCH WŁASNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA, AGENCJI WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA**

Zupełnie innym trybem, o ogromnej skali, było przekazywanie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa utworzonej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. AWRSP między innymi przejmowała państwowe nieruchomości rolne, nieruchomości rolne wchodzące w skład Państwowego Funduszu Ziemi oraz nieruchomości po likwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (PGR-ach). Przekazywanie mienia Agencji następowało w drodze decyzji Wojewody oraz protokołem zdawczo – odbiorczym. Okres przekazywania wyżej wymienionego mienia minął z dniem 30 czerwca 2000 roku (Ustawa 1991).

Z dniem 1 lipca 2000 roku nieruchomości rolne, stanowiące własność Skarbu Państwa, a nie przekazane AWRSP ostatecznymi decyzjami do dnia 30 czerwca 2000 roku, stały się z mocy prawa własnością gmin, na których terenie były położone. Warunkiem do uzyskania własności tych nieruchomości było również ich przeznaczenie w dniu 1 lipca 2000 roku w planie zagospodarowania przestrzennego gminy na cele gospodarki rolnej.

## **PRZEKAZYWANIE MIENIA POWIATOM I WOJEWÓDZTWOM**

Mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne. Nabycie praw do przekazywanych nieruchomości stwierdzał Wojewoda w drodze decyzji. Nabycie własności nieruchomości przez Powiat z mocy prawa następowało z dniem 1 stycznia 1999 roku (Ustawa 1998 a).

## **UREGULOWANIE WŁASNOŚCI DRÓG PUBLICZNYCH**

Zgodnie z art. 73. ust.1 ustawy reformującej administrację publiczną (Ustawa 1998 a) nabycie prawa własności nieruchomości zajętej w dniu 31 grudnia 1998 roku pod drogę publiczną na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego następuje z mocy samego prawa z dniem 1 stycznia 1999 roku przy spełnieniu następujących przesłanek:

- zajętość nieruchomości pod drogę publiczną
- władanie nieruchomością przez Skarb Państwa lub właściwą jednostkę samorządu terytorialnego
- brak własności przysługującego do tej nieruchomości wyżej wymienionym podmiotom.

Za nabycie nieruchomości byłym właścicielom przysługiwało odszkodowanie. Odszkodowanie to ustalane i wypłacane miało być według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości.

## **ZWROTY NIERUCHOMOŚCI ORAZ ROSZCZENIA STRON ZA NIERUCHOMOŚCI PRZEJĘTE NA RZECZ SKARBU PAŃSTWA**

Równoległe z procesami transformacji mienia Skarbu Państwa następują zwroty nieruchomości zbędnych na cel, na który zostały wywłaszczone oraz występuje rewindykacja majątków kościelnych osób prawnych. Zwrot wywłaszczonych nieruchomości uregulowany jest w rozdziale 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Ustawa 1997).

Poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z odpowiednim wnioskiem strona występuje do Starosty. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. O zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminu zwrotu orzeka Starosta (Trembecka 2011).

Zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego na wniosek kościelnych osób prawnych wszczyna się tzw. postępowanie regulacyjne w przedmiocie przywrócenia im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części. Postępowanie regulacyjne przeprowadza Komisja Majątkowa w Warszawie (art.62 w/w ustawy).

Orzeczenia Komisji Majątkowej i ugody zawarte przed Komisją Majątkową stanowią podstawę wpisów w Księgach Wieczystych i w Ewidencji Gruntów. Od Orzeczeń Zespołu Orzekającego Komisji Majątkowej nie przysługuje prawo wniesienia odwołania (art. 63 w/w ustawy). Natomiast zgodnie z art. 60 wymienionej ustawy Wojewoda, na wniosek kościelnych osób prawnych, stwierdza nabycie własności nieruchomości Skarbu Państwa, na których znajdują się obiekty sakralne i obiekty towarzyszące, na rzecz Wnioskodawców.

## **ROSZCZENIA OSÓB FIZYCZNYCH**

W ostatnich latach wzrosła wyraźnie ilość wniosków roszczeniowych za przejęte majątki ziemskie, w ramach realizacji dekretu z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu Reformy Rolnej. Zgodnie z w/w dekretem przejmowano majątki ziemskie o powierzchni ponad 50 ha użytków rolnych lub o powierzchni ogólnej ponad 100 ha. Jeśli przejęto majątki o mniejszej powierzchni, byli właściciele lub ich spadkobiercy mogą wystąpić do Wojewody o ustalenie,



czy te majątki podlegały przejściu na cele reformy rolnej. Od decyzji Wojewody przysługuje prawo wniesienia odwołania.

Zgodnie z ustawą z dnia 12 grudnia 2003 roku o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Ustawa 2003) ich byli właściciele lub ich spadkobiercy mogli wystąpić z odpowiednim wnioskiem roszczeniowym do Wojewody w terminie do dnia 31 grudnia 2005 roku.

Zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego dokonywało się w wysokości równej 15% wartości tych nieruchomości. Zgodnie z Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. zasada ta obowiązuje od dnia 1 maja 2005 roku (Wyrok 2004).

## **ZMIANY W MIENIU SKARBU PAŃSTWA MIASTA KRAKOWA**

Zgodnie z informacjami podanymi na stronie Biuletynu Informacji Publicznej miasta Krakowa, „większość nieruchomości Skarbu Państwa o uregulowanym stanie prawnym, które podlegały komunalizacji, została już przejęta na rzecz Gminy Kraków. Pozostałe do skomunalizowania nieruchomości to w większości nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Proces ich przejmowania jest czasochłonny, gdyż przed rozpoczęciem komunalizacji należy podjąć dodatkowe czynności w celu uregulowania ich stanu prawnego. Na wydłużenie i skomplikowanie procesu przejmowania nieruchomości na rzecz Gminy Kraków ma wpływ konieczność:

- *odszukiwania w archiwach dokumentów stwierdzających nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa, np. decyzji wywłaszczeniowych (w niektórych przypadkach występują niezgodności odnośnie właścicieli lub oznaczeń nieruchomości ujętych w decyzjach wywłaszczeniowych a stanem w księdze wieczystej, co wymaga przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego i może oznaczać brak możliwości ujawnienia takiej decyzji w księdze wieczystej),*
- *ujawniania nabytego przez Skarb Państwa prawa własności w księgach wieczystych,*
- *opracowywania dokumentacji łączącej oznaczenia nieruchomości ujawnione w księgach wieczystych z aktualnymi oznaczeniami z ewidencji gruntów,*
- *opracowywania dokumentacji niezbędnej do rozdzielenia odrębnych nieruchomości wchodzących w skład jednej działki ewidencyjnej,*
- *zakładania ksiąg wieczystych dla działek nie objętych dotychczas księgami (np. powstałych w wyniku parcelacji) oraz dla których księgi zaginęły,*
- *prostowania mylnych wpisów w księgach wieczystych,*

- dokonywania podziałów geodezyjnych w celu wydzielenia gruntu podlegającego komunalizacji,
- uzyskiwania dokumentów stwierdzających przejęcie nieruchomości na własność Skarbu Państwa np. w wyniku spadkobrania (przy braku spadkobiercy testamentowego lub rodzinnego) lub na podstawie międzynarodowych umów odszkodowawczych.

*Źródłami informacji niezbędnymi do określenia, czy nieruchomość podlega komunalizacji są m.in. księgi wieczyste, ewidencja gruntów i budynków oraz dane z dawnego katastru austriackiego.”*

## **STAN NIERUCHOMOŚCI SKARBU PAŃSTWA W POLSCE NA PRZESTRZENI OSTATNICH 25 LAT**

Aby uchwycić zmiany w stanie nieruchomości Skarbu Państwa w Polsce na przestrzeni ostatnich 25 lat dokonano analizy porównawczej zebranych informacji. Dane do analizy pozyskane zostały ze sprawozdań o stanie mienia Skarbu Państwa (Rozporządzenie 1999). Sprawozdania takie sporządzane są dopiero od roku 2001, zatem analiza wykonana została dla lat 2001-2015.

W oficjalnej statystyce państwowej dotyczącej mienia Skarbu Państwa nie szacuje się zwykle wartości zasobów naturalnych i zabytków, które stanowią istotny składnik mienia narodowego. Bez ich uwzględnienia wartość mienia Skarbu Państwa to ok. 1 054 miliardy złotych, czyli na każdego Polaka przypada majątek o wartości ok. 27 000 PLN. Spośród kategorii mienia Skarbu Państwa podlegających wycenie, grunty i budynki stanowią najważniejszą pod względem części wartości. Ich łączna wartość na dzień 31.12.2014 wynosiła 590 miliardów złotych, co stanowiło 56% mienia SP. Kolejną co do wartości kategorią mienia są udziały i akcje. Warto przy tej okazji zwrócić uwagę na ujemną wartość Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wartość gruntów w posiadaniu Skarbu Państwa wynosi 389 miliardów złotych, a wartość budynków (bez tych, którymi gospodarują starostowie), budowli i obiektów inżynierii lądowej i wodnej wynosi 201 miliardów złotych. Liczby te jednoznacznie pokazują jak istotnym fragmentem majątku narodowego są nieruchomości, nawet tylko w tej części, która podlega wycenie (tabela 1).

Warto prześledzić więc zmiany w posiadaniu nieruchomości przez Skarb Państwa w ostatnich latach. Dane za lata 1989 – 2000 są trudno dostępne, ale od 2001 rozpoczęto publikowanie corocznego „Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa”, które jest prawdziwą kopalnią wiedzy na temat stanu posiadania państwa i kierunków zmian w czasie.

**Tabela 1.** Zestawienie zbiorcze mienia Skarbu Państwa (w mln zł)  
**Table 1.** Summary of the property of the State Treasury (in PLN MM)

Składniki	Stan na dzień 31 XII 2014
<i>a) Mienie wykorzystywane przez państwowe jednostki organizacyjne i powierzone Agencjom wykonującym zadania z zakresu gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa</i>	
1. Zabytki	bez wyceny
2. Zasoby naturalne	bez wyceny
<b>3. Grunty</b>	<b>348 790</b>
<b>4. Budynki (bez tych, którymi gospodarują starostowie), budowle i obiekty inżynierii lądowej i wodnej</b>	<b>220 712</b>
5. Środki trwałe w budowie i zaliczki na środki trwałe w budowie	50 563
6. Wartości niematerialne i prawne	425
7. Urządzenia techniczne i maszyny	6 022
8. Środki transportu	10 820
9. Inne środki trwałe	2 740
10. Należności długoterminowe	1 883
<b>11. Udziały i akcje</b>	<b>162 466</b>
12. Inne aktywa długoterminowe	118
13. Długoterminowe rozliczenia	13
14. Wartość mienia zlikwidowanych jednostek	28
15. Zapasy	24 019
16. Rezerwy strategiczne i zapasy agencyjne	2 389
17. Należności i roszczenia krótkoterminowe	21 791
18. Środki pieniężne	28 139
19. Krótkoterminowe papiery wartościowe	2
20. Rozliczenia międzyokresowe	162
21. Należności budżetu ewidencjonowane przez Ministra Finansów	89 144
<i>b) Prawa majątkowe z tytułu wkładu majątkowego Skarbu Państwa</i>	
1. Agencje wykonawcze	416
2. Instytucje gospodarki budżetowej	1 703
3. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	458
4. Instytucje kultury	2 154
5. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1 015
6. Uczelnie publiczne	31 790

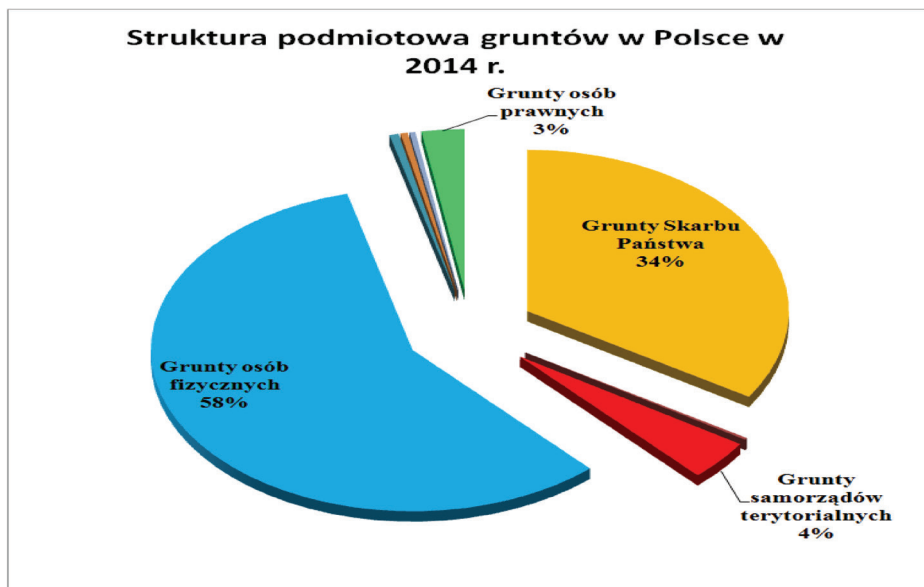
Składniki	Stan na dzień 31 XII 2014
7. Agencje, fundacje, fundusze i inne państwowe osoby prawne realizujące szczególne niegospodarcze zadania ustawowe	15 688
8. Jednostki ubezpieczeń społecznych, w tym: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	-13 498
9. Przedsiębiorstwa państwowe	2 160
10. Instytuty badawcze	4 478
11. Parki narodowe	9 255
12. Polska Akademia Nauk	1 135
13. Bank Gospodarstwa Krajowego	8 079

**Tabela 2.** Struktura podmiotowa własności gruntów w Polsce; Opracowanie własne  
**Table 2.** Ownership structure of land property in Poland

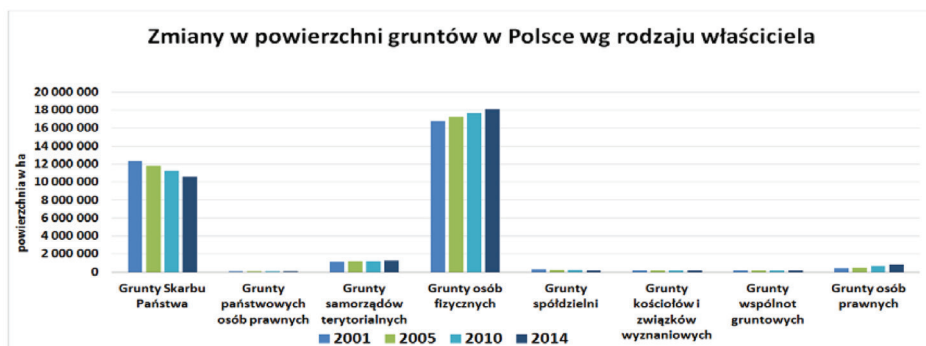
Rok	2001		2005		2010		2014	
<b>Powierzchnia Polski</b>	31 267 900							
<b>Grunty Skarbu Państwa</b>	12 394 631	39,6%	11 811 344	37,8%	11 222 523	35,9%	10 591 931	33,9%
Grunty państwowych osób prawnych	48 353	0,2%	38 663	0,1%	58 858	0,2%	62 702	0,2%
<b>Grunty samorządów terytorialnych</b>	1 099 281	3,5%	1 168 985	3,7%	1 226 275	3,9%	1 257 123	4,0%
<b>Grunty osób fizycznych</b>	16 739 777	53,5%	17 238 312	55,1%	17 648 423	56,4%	18 067 804	57,8%
Grunty spółdzielni	276 842	0,9%	228 287	0,7%	200 182	0,6%	176 977	0,6%
Grunty kościołów i związków wyznaniowych	123 039	0,4%	133 737	0,4%	136 447	0,4%	138 211	0,4%
Grunty wspólnot gruntowych	125 057	0,4%	123 325	0,4%	119 132	0,4%	114 625	0,4%
Grunty osób prawnych	429 308	1,4%	501 766	1,6%	630 507	2,0%	824 379	2,6%

Jak widać z tabeli 2 oraz rysunku 2, udział Skarbu Państwa w we własności gruntów ma trend spadkowy. W latach 2001-2014 spadł on z blisko 40% do

34%. Nowymi właścicielami gruntów stały się przede wszystkim osoby fizyczne (wzrost z 54% do 58%) oraz osoby prawne (wzrost z 1,4% do 2,6%). Nieznacznie spadł udział spółdzielni i wzrósł samorządów, które są obecnie trzecim co do wielkości właścicielem gruntów w Polsce (4%).



**Rysunek 2.** Struktura podmiotowa własności gruntów w Polsce; Opracowanie własne  
**Figure 2.** Ownership structure of land property in Poland



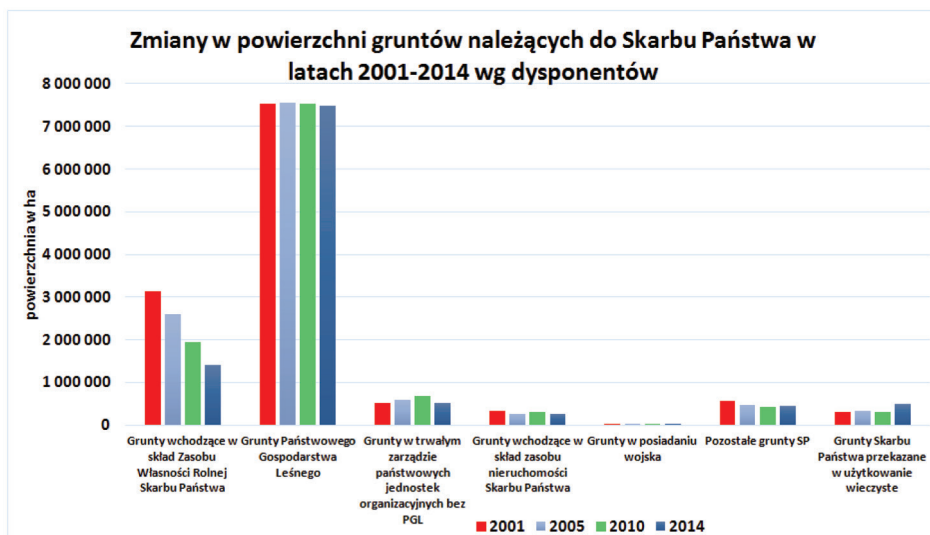
**Rysunek 3.** Zmiany w powierzchni gruntów w Polsce wg rodzaju właściciela;  
 Opracowanie własne  
**Figure 3.** Changes in the area of land property in Poland by owner type

Najważniejszą przyczyną pomniejszania się powierzchni gruntów w posiadaniu Skarbu Państwa (rysunek 3) jest zbywanie gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (rysunek 4), którego wielkość pomniejszyła się w latach 2001-2014 o ponad połowę (tabela 3), z 3 141 974 ha w 2001 do 1 404 048 ha w roku 2014. Istotnym czynnikiem jest również przekazywanie gruntów w użytkowanie wieczyste, który to proces zdecydowanie przyspieszył w ostatnich latach.

**Tabela 3.** Dysponenci gruntów należących do Skarbu Państwa; Opracowanie własne  
**Table 3.** Holders of land property owned by the State Treasury

Rok	2001		2005		2010		2014	
Grunty wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	3 141 974	25,3%	2 600 449	22,0%	1 952 531	17,4%	1 404 048	13,3%
Grunty Państwowego Gospodarstwa Leśnego	7 543 094	60,9%	7 555 648	64,0%	7 532 852	67,1%	7 475 125	70,6%
Grunty w trwałym zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych bez PGL	511 125	4,1%	589 129	5,0%	685 198	6,1%	508 218	4,8%
Grunty wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa	331 628	2,7%	249 793	2,1%	308 812	2,8%	250 414	2,4%
Grunty w posiadaniu wojska	11 477	0,1%	12 103	0,1%	17 428	0,2%	7 162	0,1%
Pozostałe grunty SP	558 330	4,5%	473 198	4,0%	418 037	3,7%	449 365	4,2%
Grunty Skarbu Państwa przekazane w użytkowanie wieczyste	297 002	2,4%	331 024	2,8%	307 665	2,7%	497 599	4,7%

Największą kategorią gruntów należących do Skarbu Państwa są użytki leśne i tereny zadrzewione (tabela 4). Warto zwrócić uwagę, że ich powierzchnia w posiadaniu SP utrzymuje się na podobnym poziomie od 2001 roku (rysunek 5). Malejąca powierzchnia użytków rolnych wiąże się z procesem zbywania opisanym poniżej. Widać zatem wyraźnie, że lasy i grunty zadrzewione traktowane są jako dobro narodowe, nie podlegające procesowi prywatyzacji.



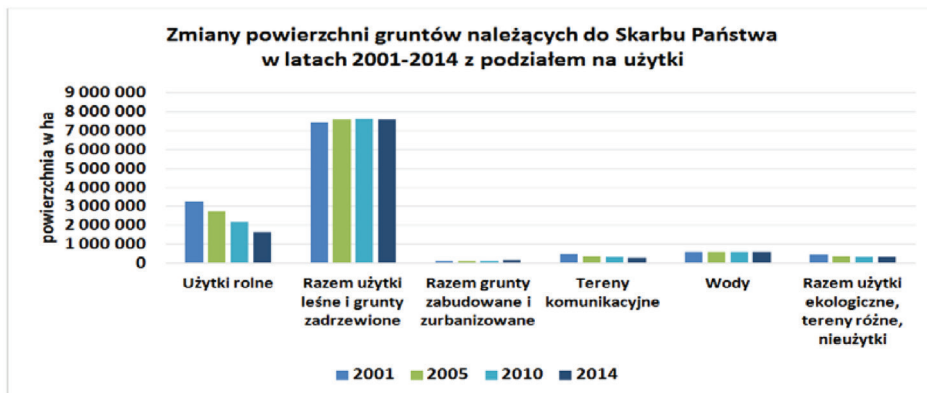
Rysunek 4. Zmiany w powierzchni gruntów należących do Skarbu Państwa w latach 2001-2014 wg dysponentów; Opracowanie własne

Figure 4. Changes in the area of land property owned by the State Treasury in 2001-2014 by holder type

Tabela 4. Struktura przedmiotowa gruntów należących do Skarbu Państwa; Opracowanie własne

Table 4. Subject structure of the land property owned by the State Treasury

Rok	2001		2005		2010		2014	
Użytki rolne	3 269 364	26,4%	2 723 548	23,1%	2 190 884	19,5%	1 633 962	15,4%
Razem użytki leśne i grunty zadrzewione	7 411 936	59,8%	7 585 954	64,2%	7 630 712	68,0%	7 594 747	71,7%
Razem grunty zabudowane i zurbanizowane	148 865	1,2%	136 206	1,2%	129 104	1,2%	189 355	1,8%
Tereny komunikacyjne	504 570	4,1%	396 071	3,4%	333 397	3,0%	298 437	2,8%
Wody	596 677	4,8%	593 853	5,0%	607 049	5,4%	606 014	5,7%
Razem użytki ekologiczne, tereny różne, nieużytki	463 220	3,7%	375 712	3,2%	331 374	3,0%	347 141	3,3%



**Rysunek 5.** Zmiany powierzchni gruntów należących do Skarbu Państwa w latach 2001-2014 z podziałem na użytki; Opracowanie własne

**Figure 5.** Changes in the area of land property owned by the State Treasury in 2001-2014 by land type

Zdecydowana większość gruntów należących do Skarbu Państwa znajduje się na wsi i jest to porcja stabilna.

**Tabela 5.** Położenie terytorialne gruntów należących do Skarbu Państwa; Opracowanie własne

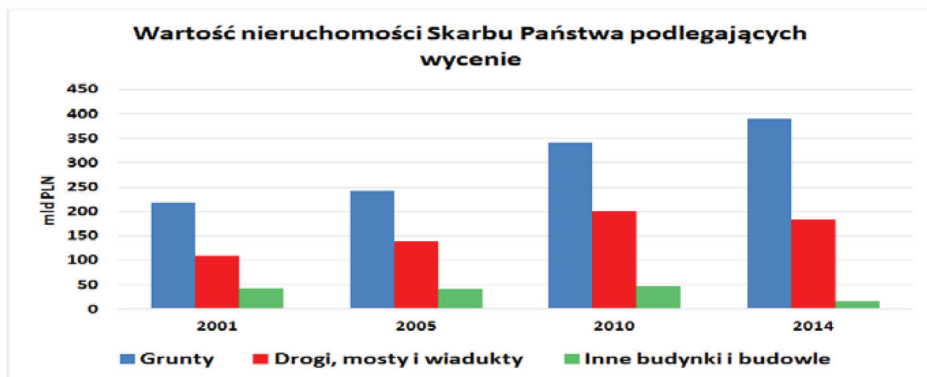
**Table 5.** Location of the land property owned by the State Treasury

Rok	2001		2005		2010		2014	
miasto	819 007	6,6%	784 617	6,6%	746 195	6,6%	736 200	7,0%
wieś	11 575 624	93,4%	11 026 727	93,4%	10 476 327	93,4%	9 854 989	93,0%

Wartość budynków i budowli w posiadaniu Skarbu Państwa dynamicznie rośnie co związane jest przede wszystkim z przeszacowaniem wartości gruntów (rysunek 6). Średnia cena gruntu w posiadaniu Skarbu Państwa w roku 2001 wynosiła 17 596 PLN za hektar, a w 2014 już 36 718 PLN za hektar.

Największy wpływ na wycenę tego majątku miało przeszacowanie wartości lasów, które jeszcze w 2005 roku miały szacunkową wartość jedynie 81 miliardów złotych. Obecnie grunty Państwowego Gospodarstwa Leśnego wyceniane są na 296 miliardów złotych. Jeden hektar lasu w 2005 był wyceniany na 10 679 PLN, a w 2014 roku już na 39 642 PLN (tabela 6).





**Rysunek 6.** Wartość podlegających wycenie budynków i budowli należących do Skarbu Państwa; Opracowanie własne  
**Figure 6.** Value of the buildings and constructions owned by the State Treasury whose value can be estimated

**Tabela 6.** Szacunkowa wartość gruntów Skarbu Państwa w 2014 r.  
**Table 6.** Estimated value of the land property owned by the State Treasury in 2014

Typ użytku	Powierzchnia wg danych Głównego Geodety Kraju w ha	Wartość w mln zł
Grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	1 404 048	35 932
grunty rolne ZWRSP	1 243 270	31 818
grunty leśne ZWRSP	56 894	2 255
inne grunty ZWRSP	103 884	b.d.
<b>Grunty Państwowego Gospodarstwa Leśnego</b>	<b>7 475 125</b>	<b>296 329</b>
leśne	7 145 927	283 279
inne	186 925	7 410
Grunty w trwałym zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych bez PGL bez gruntów placówek mających siedzibę za granicą	508 218	51 473
Zasób nieruchomości Skarbu Państwa	250 414	4 007
– w tym: grunty rolne	52 049	1 332
grunty leśne	67 467	2 675
inne	130 896	b.d.
Grunty Agencji Mienia Wojskowego	4 124	500
Grunty Wojskowej Agencji Mieszkaniowej	2 297	674

Typ użytku	Powierzchnia wg danych Głównego Geodety Kraju w ha	Wartość w mln zł
Grunty pozostałe	449 365	b.d.
– w tym: grunty rolne	71 381	1 827
grunty leśne	75 391	2 989
inne	302 593	b.d.
Grunty Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym	497 599	b.d.
– w tym: grunty rolne	93 965	2 405
grunty leśne	151 080	5 989
Ogółem	10 751 770	388 915

Wartość sieci dróg krajowych i obiektów mostowych to 184 miliardy złotych. Oprócz tego wartość dróg w budowie szacowana jest na 23 miliardy złotych (tabela 7).

**Tabela 7.** Szacunkowa wartość dróg i obiektów mostowych należących do Skarbu Państwa w 2014 r.

**Table 7.** Estimated value of roads and bridges owned by the State Treasury in 2014

Opis	Wartość w mln zł
Drogi krajowe zarządzane przez GDDKiA (wartość netto)	127 128
Obiekty mostowe i przejścia podziemne na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA (wartość netto)	30 326
Drogi krajowe w miastach na prawach powiatu (wartość odtworzeniowa)	16 796
Obiekty mostowe, tunele i przejścia podziemne na drogach krajowych w miastach na prawach powiatu (wartość odtworzeniowa)	10 234
Ogółem	184 484
Drogi krajowe w budowie	23 171

## PODSUMOWANIE

Prezentowana w pracy problematyka transformacji mienia Skarbu Państwa, będąca procesem istotnych zmian w zakresie własności, realizowana była według podjętych przez władzę ustawodawczą kryteriów:

- odstąpienie od zasady niepodzielności mienia Skarbu Państwa
- wyraźnego określenia podmiotu własności
- ograniczenia administracyjnego ingerowania w obrocie nieruchomościami.

Analiza efektów skutecznie realizowanej w okresie 1990 – 2015 reformy systemu prawnego przyczyniła się do umocnienia prawa własności oraz wykazała całkowitą słuszność podjętej przez Rząd Polski decyzji ustawodawczych. Nastąpił istotny wzrost znaczenia podmiotów Gospodarki Narodowej, potencjału gospodarczego oraz znaczenia politycznego Polski w Europie.

Pozostałe do dnia dzisiejszego nieruchomości, wymagające nadal skomunalizowania, to w większości nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Proces przejmowania takich nieruchomości jest czasochłonny, gdyż przed rozpoczęciem komunalizacji należy podjąć dodatkowe czynności w celu uregulowania ich stanu prawnego. Na wydłużenie i skomplikowanie procesu przejmowania nieruchomości ma wpływ wiele czynników, które wymagają intensywnych prac geodezyjnych związanych z analizą bieżącej dokumentacji, jak również dokumentacji byłego katastru austriackiego oraz pruskiego.

## LITERATURA

Akińcza M., Bieda A., Buśko M., Hannibal H., Hanus P., Hycner R., Krzyżek R., Kwartnik-Pruc A., Łuczyński R. (red.), Przewięźlikowska A. (2015). *Aktualne problemy katastru w Polsce: praca zbiorowa*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Seria Monografie/red. nauk. serii Katarzyna Sobolewska-Mikulska; t. 2. Geodezja i Kartografia, s. 122–124.

Balawejder M., Buśko M., Cellmer R., Juchniewicz-Piotrowska K., Leń P., Mika M., Szczepankowska K., Wójciak E., Wójcik-Leń J., Żróbek S. (2015). *Aktualne problemy gospodarki nieruchomościami w Polsce na tle przemian organizacyjno-prawnych*. Monografia —[The current problems of real estate management in Poland against the background of organizational and legal changes] / pod red. Moniki Balawejder, Moniki Miki; Rzeszów, Wyższa Szkoła Inżynierijno-Ekonomiczna, s. 128–139.

Billewicz J., Bryś H., Ławrynkiewicz Z. (1989). *Zagadnienia transformacji mienia ogólnonarodowego w strefie ochrony sanitarnej zbiornika Dobczyce*. Materiały z II Międzynarodowego Sympozjum pt. Geodezja inżynierska i kataster w gospodarce narodowej, Lwów 21-23 maja 1998 r.

Brożyna M., Ławrynkiewicz Z., Bryś H. *Proces transformacji mienia Skarbu Państwa oraz rewindykacja nieruchomości w Województwie Małopolskim w świetle obowiązujących przepisów prawnych*, Materiały konferencyjne niepublikowane

Buśko M., Bydłosz J., Dawidowicz A., Gross M., Kwartnik-Pruc A., Pietrzak L., Przewięźlikowska A., Trzcńska S., Żróbek-Różańska A., Żróbek R. (2014). *Modern systems of land administration and real estate management*. Croatia; Olsztyn; Katowice: Croatian Information Technology Society, GIS Forum; University of Warmia and Mazury; University of Silesia.

Gdesz M., Trembecka A. (2015). *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*, Gall.

Mika M., Siejka M. (2015). *The betterment levy and time parameter in the light of existing legislation*, Geomatics and Environmental Engineering 9/2, str.71-78.

Trembecka A. (2011). *Kiedy i na jakich warunkach : zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Geodeta: magazyn geoinformacyjny, nr 9/2011, s. 40–45.

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1944 nr 4 poz. 17).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późniejszymi zmianami).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 77, poz. 864, z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989 nr 29 poz. 154).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990 nr 32 poz. 191 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1990 nr 79 poz. 464 z późniejszymi zmianami) *przepis uchylony*.

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 1993 nr 42 poz. 191 z późniejszymi zmianami) *przepis uchylony*.

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1991 nr 107 poz. 464 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 13 października 1998 roku Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133 poz. 872 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (Dz. U. Nr 115 poz. 1229 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39, Nr 273, poz. 2722 z późniejszymi zmianami).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. (Dz. U. Nr 273 poz. 2722 z późniejszymi zmianami).

<http://bip.msp.gov.pl/bip/mienie-skarbu-panstwa/sprawozdania-o-stanie>, z dnia 15.02.2016

Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31.12.2001, 31.12.2005, 31.12.2010, 31.12.2014

[https://www.bip.krakow.pl/?sub\\_dok\\_id=51393](https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=51393), z dnia 15.02.2016

*Pracę sfinansowano w ramach badań statutowych Nr 11.11.150.006.  
Katedry Geomatyki AGH*

dr inż. Anna Przewięźlikowska  
AGH Akademia Górniczo–Hutnicza im. St. Staszica w Krakowie  
Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska, Katedra Geomatyki  
30-059 Kraków, Al. A. Mickiewicza 30, paw. C-4, pok. 305  
e-mail: [przewie@agh.edu.pl](mailto:przewie@agh.edu.pl)

Wpłynęło: 10.03.2016

Akceptowano do druku: 21.04.2016